

Stjórnmálafræði

Október 2008

Evrópuvæðing umhverfisins
Umhverfisstefna Evrópusambandsins og tengsl hennar við Ísland í gegnum EES-samninginn

Margrét Helga Guðmundsdóttir

Leiðbeinandi: Silja Bára Ómarsdóttir

Margrét Helga Guðmundsdóttir
141184-3349

Félagsvísindadeild
Háskóla Íslands

Útdráttur

Þessi ritgerð fjallar um umhverfisstefnu Evrópusambandsins og hvernig hún tengist Íslandi í gegnum EES-samninginn. Farið er yfir sögu og þróun umhverfisstefnunnar, allt frá því að hún kom fyrst fram á sjónarsviðið á áttunda áratug síðustu aldar og fram til dagsins í dag. Staða stefnunnar í dag er skoðuð, með hliðsjón af skýrslu Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um sjöttu aðgerðaáætlunina og mótsvari frá Evrópsku umhverfisskrifstofunni. Einnig er farið í stöðu umhverfismála innan EES-samningsins og þeir þættir umhverfisstefnu Evrópusambandsins sem að tilheyra EES-samningnum eru skoðaðir sérstaklega. Ljósi er varpað á stöðu Íslands innan umhverfisstefnunnar í ljósi hagsmuna landsins og áhrifa til ákvörðunartöku innan Evrópusambandsins og EES-samningsins. Að lokum er rætt um hvað myndi breytast innan umhverfisstefnu Íslands ef að til inngöngu í Evrópusambandið kæmi. Stuðst er við margvíslegar tegundir heimilda, helst ber að nefna fræðirit og greinar, tilvísanir og reglugerðir sem að tengjast umhverfismálum og munnlegar heimildir frá sérfræðingum á sviði evrópskra umhverfismála. Helstu niðurstöður eru þær að Ísland hefur nú þegar tekið upp stærstan hluta umhverfisstefnu Evrópusambandsins að undanskilinni náttúruvernd og dýravernd. Aftur á móti eru blikur á lofti um að áhrifum Íslands og EFTA-ríkjanna til ákvörðunartöku innan sambandsins fari minnkandi, og þar af leiðandi er mikilvægt að vera vel vakandi og tryggja stöðuga hagsmunagæslu ríkisins innan veggja EES-samningsins.

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	3
2. Umhverfisstefna ESB.....	4
2.1 Þróun umhverfisstefnunnar og aðgerðaáætlana.....	4
2.2 Staða stefnunnar innan Evrópusambandsins.....	7
2.3 Stefnureglur.....	9
2.4 Mótun verkaskrár.....	11
3. Umhverfisstefna ESB í dag.....	13
3.1 Staða stefnunnar í dag.....	13
3.2 Staða umhverfisins.....	14
3.2.1 Loftlagsmál.....	14
3.2.2 Náttúra og líffræðileg fjölbreytni.....	15
3.2.3 Heilsa og lífsgæði.....	16
3.2.4 Náttúruauðlindir og úrgangur.....	17
3.3 Framfarir og afturfarir.....	17
4. EES-samningurinn.....	20
4.1 Inngangur.....	20
4.2 Umhverfismál innan EES.....	20
4.2.1 Almennar gerðir.....	20
4.2.2 Vatn.....	21
4.2.3 Loft.....	22
4.2.4 Efni.....	23
4.2.5 Úrgangur.....	23
4.2.6 Loftlagsstefnan og REACH.....	24
5. Fjórfrælsið og umhverfismál.....	26
5.1 Umhverfismál og náttúruvernd.....	27
5.2 Hagsmunagæsla innan EES-samningsins.....	28
5.3 Mikilvægi hagsmunagæslu.....	28
6. Umhverfisstefna ESB- að fara alla leið?.....	31
6.1 Orðspor og sérfræðikunnátta.....	32
7. Lokaorð.....	34
Heimildaskrá.....	36

1. Inngangur¹

Umhverfismál er sívaxandi málaflokkur í stjórn málaumræðu nútímans. Orð eins og loftlagsbreytingar, sjálfbær þróun og losunarheimildir eru komin í daglegan orðaforða landsmanna og almenningur hefur aldrei verið eins meðvitaður um umhverfið og verndun þess eins og nú til dags.

Stjórn málamenn veita umhverfismálum sífellt meiri athygli og eru þau í auknum mæli tekin til greina í almennri stefnumótun ríkisstjórna. Af þessum ástæðum er áhugavert að líta á þróun umhverfisstefnu Evrópusambandsins. Hvað kom henni af stað og hverjar voru ástæðurnar á bak við hana, hver eru aðaláherslumál stefnunnar og hafa þau breyst í gegnum tíðina? Hvernig gengur að hafa umhverfisstefnu í samræmi við aðrar stefnur sambandsins?

Íslendingar eru einnig tengdir Evrópusambandinu órjúfanlegum böndum, bæði vegna landfræðilegrar og sögulegrar stöðu landsins sem og í gegnum EES- samninginn. eru umhverfismál innan samningsins, og ef svo er, hvernig tengjast þau umhverfisstefnunni og hvaða áhrif hefur íslenska ríkið á töku ákvarðana innan umhverfisstefnunnar og EES-samningsins?

Rannsóknarspurning mín er því þessi: Hvað felst í umhverfisstefnu Evrópusambandsins og hvernig er tengslum hennar við íslenska stjórnkerfið háttað í gegnum EES-samninginn?

Á næstu síðum verður farið yfir sögu umhverfisstefnu Evrópusambandsins, hvaða hvatar voru til þess að henni var ýtt af stað og hver helstu forgangsverkefni hennar hafa verið. Eins verður skoðað hvernig staða stefnunnar er í dag, á hvaða sviðum gengur vel og á hvaða sviðum betur mætti fara. Til þess að tengja stefnuna við Ísland verður í EES-samningurinn og þá að hvaða leyti stefnan nær til hans. Að lokum verða skoðuð áhrifin sem að umhverfisstefnan hefði á Ísland ef að til inngöngu í ESB kæmi og á hvaða hátt umhverfisstefna Evrópusambandsins hefur áhrif á íslenska stjórnkerfið.

¹ Fyrir yfirllestur og sérstaka hjálp vil ég þakka þeim Ingimari Sigurðssyni, sendiráðunauti umhverfismála í Brussel, Þórdísi Eddu Jóhannsdóttur BA í íslensku og ekki síst leiðbeinanda mínum, Silju Báru Ómarsdóttur. Allar misfellur eru þó vitanlega á mína ábyrgð.

2. Umhverfisstefna ESB

2.1 Þróun umhverfisstefnunnar

Því er oft haldið fram að fyrir árið 1973 hafi Evrópubandalagið ekki verið með neina umhverfisstefnu, enda snerist bandalagið á þeim tíma aðallega um efnahagslega þætti aðildarríkjanna. Á árunum 1957 til 1972 voru engin formleg lagaákvæði sem studdu sameiginlegar aðgerðir og þær ákvarðanir sem teknar voru þurftu að vera beintengdar efnahagslegum markmiðum bandalagsins (McCormick, 2001:17). Árið 1973 tók Evrópubandalagið upp fyrstu aðgerðaáætlunina fyrir umhverfið (e. *Action Programme on the Environment*). Margir þættir komu þar að, til að mynda ráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfismál í Stokkhólmi árið 1972, sem var fyrsta ráðstefnan í heiminum sem sneri eingöngu að umhverfismálum. Á þeirri ráðstefnu voru umhverfisvandamál sem eiga sér stað þvert á landamæri ríkja formlega viðurkennd af þeim ríkjum sem þar voru og var það í rauninni stórt skref fyrir umhverfið, sérstaklega í ljósi þess að ríki tóku ábyrgð á vandamálum sem áttu sér ekki einungis stað innan þeirra landamæra. Stærsti ávinningur ráðstefnunnar var að henni tókst að sameina fjölmörg ríki til þess að ræða umhverfismál og má því segja að ráðstefnan hafi orðið til vitundarvakningar í fjölmörgum ríkjum heimsins. Sem dæmi má nefna að UNEP (e. *United Nations Environment Programme*) var stofnað í kjölfar ráðstefnunnar (Lorraine, 1998:12-13).

John McCormick kemur fram með þrjár ástæður fyrir gerð fyrstu aðgerðaáætlunar Evrópubandalagsins: Í fyrsta lagi nefnir hann auknar áhyggjur þáverandi aðildarríkja (Belgíu, Hollands, Lúxemborgar, Þýskalands, Frakklands, Ítalíu, Bretlands, Danmerkur og Írlands) af sambandinu á milli umhverfisverndar og röskunar í viðskiptum. Í annan stað fannst ríkisstjórnnum þessara ríkja þær þurfa að koma með einhverskonar heildstætt svar vegna aukinnar pólitískrar pressu frá umhverfisverndarsinum, bæði á innanlandsvettvangi sem og á alþjóðlegum vettvangi. Í þriðja lagi kemur til sú þverþjóðlega (e. *transnational*) mengun sem þegar var til staðar í Evrópu. Vegna hennar var litið svo á að til þess að árangur næðist væri sameiginlegra yfirþjóðlegra aðgerða þörf sem væru unnar út frá þeirri formgerð sem þegar var til staðar innan bandalagsins, það er að segja, sömu vinnureglur myndu gilda við gerð stefnu fyrir umhverfið og giltu fyrir stefnu í til dæmis viðskipta- og tollamálum (McCormick, 2001:22). Að auki höfðu komið

út margskonar bækur, til að mynda *Silent Spring* eftir Rachel Carson, sem fjallaði um áhrif eitrefna á umhverfið og heilsu manna og *The Population Bomb* eftir Paul Ehrlich sem fjallaði um fólksfjölgunina í heiminum í samræmi við mismunandi neyslu eftir búsetu og áhrif þess á umhverfið (Lorraine, 1998:9-10).

Fyrsta aðgerðaáætlunin markaði upphafið að umhverfisstefnu Evrópubandalagsins. Í henni voru fyrstu markmiðin lögð fram, þau mál kynnt sem voru sett í forgang og aðgerðum lýst sem þurfti að ráðast í á mismunandi sviðum (McCormick, 2001:23). Af þeim ellefu markmiðum sem fram komu í aðgerðaáætluninni má nefna: minnka mengun, halda vistfræðilegu jafnvægi og skynsamleg notkun náttúruauðlinda (Hey, 2005:18). Christian Hey (2005:18) segir að í fyrstu aðgerðaáætluninni hafi komið fram, ófullmótaðar, margar þær hugmyndir um sjálfbæra þróun sem seinna meir komu fram fullmótaðar og áttu eftir að hafa gríðarleg áhrif á stefnumótun í alþjóðakerfinu sem og innan ríkja. Verndun vatns og úrgangs var veitt mikil athygli en einnig landbúnaðarmálum og skipulagningu svæða.

Önnur aðgerðaáætlun kom fram árið 1977 og var hlutverk hennar að fylgja eftir þeirri fyrstu í markmiðum og verklagi, auk þess sem fleiri vandamálum var bætt við. Þar voru ráðstafanir gegn vatnsmengun sérstaklega í forgangi (Hey, 2005:19).

Þriðja áætlunin, sem kom fram árið 1983 tók svo á fleiri málum. Í henni var lögð fram sú stefna að bandalagið ætti að leitast við að samþætta umhverfisvernd og efnahagslega virkni og gera umhverfisstefnu þannig hluta af efnahags- og félagslegri þróun bandalagsins. Kostir og gallar þess að færa umhverfisstefnu inn í innri markaðinn voru undirstrikaðir (Lenschow, 2002:8, Hay, 2005:19-20). Samræma þyrfti losunarmælikvarða til að koma í veg fyrir að samkeppnishæfni iðnaðarins afmyndaðist og auk þess þyrfti að samræma reglur á framleiðslu til að koma í veg fyrir að tollahömlur kæmust á vegna ólíkra framleiðslureglna innan mismunandi ríkja (Hay, 2005:20).

Í fjórðu aðgerðaáætluninni sem fram kom árið 1986 var mikið fjallað um þá nauðsyn að samtvinna umhverfisstefnuna við aðrar stefnur bandalagsins. Þar kom einnig fram sú yfirlýsing að framkvæmdastjórn bandalagsins myndi tryggja þessa samþættingu umhverfislegra þátta við aðrar stefnur með frekari þróun á innri starfsháttum framkvæmdastjórnarinnar (Lenschow, 2002:8). Ástæða þessarar samræmingar var sú að hún væri grundvallaratriði í að tryggja samkeppnishæfni evrópsks iðnaðar á

alþjóðamörkuðum og tengdist þannig innri markaðnum og efnahagsmálum, sem enn voru aðalmál bandalagsins. Það er því ljóst að verndun umhverfisins var ekki aðalástæða samræmingarinnar heldur viðskiptalegir hagsmunir aðildarríkjanna. Í fyrsta skiptið í sögu aðgerðaráætlana og í sögu umhverfisstefnu Evrópubandalagsins yfir höfuð voru ný tæki kynnt til sögunnar, eins og skattar, styrkir og viðskiptaleyfi (e. *taxes, subsidies, tradeable permits*) (Hay, 2005: 21).

Fimmta aðgerðaáætlunin kom fram árið 1992. Það helsta sem kom fram í þeirri áætlun var aðalmarkmið sjálfbærrar þróunar og þar var miðað við þá útskýringu sem fram kom í skýrslu Brundtland nefndarinnar svokölluðu, eða Heimsnefndar um umhverfi og þróun (e. *The World Commission on Environment and Development*), sem birt var árið 1987. Fjallað var um mikilvægi frjálsra félagasamtaka (e. *NGOs*) og staðbundinna stjórnvalda til þess að standa fyrir almennum hagsmunum umhverfisins, það er, mikilvægi þeirra við að kynna umhverfismál almenningi og vekja fólk til umhugsunar. Það má gera sér það í hugarlund að á þessum tímapunkti hafi stjórnvöld hægt og bítandi gert sér grein fyrir mikilvægi þátttöku almennings í umhverfissvakningunni, þar eð að lítið getur gerst nema hver og einn taki ábyrgð á sinni eigin neyslu og hvernig hann kemur fram við sitt nánasta umhverfi. Að auki voru sett fram markmið um að draga úr mengunarvöldum og komið fram með tillögur til að ná fram settum markmiðum (Hay, 2005 :23).

Mikilvægasti áfangi fimmtu aðgerðaáætlunarinnar er þó samt sem áður sú skírskotun til geiranálgunar sem sameinaði umhverfisviddina við þau svið sem voru mest mengandi og hafði þar af leiðandi áhrif á þau svið frá umhverfislegu sjónarmiði. Aðgerðaáætlunin áætlaði formgerðarbreytingar er snertu almenningsgöngur, orkunýtingu og úrgangslausun og þróaði nýtt verklag sem samanstóð af gluggum og sameiginlegri ábyrgð til þess að fylgja eftir þeirri áætlun um sjálfbæra þróun sem var aðalmarkmið áætlunarinnar. Frekar en að reyna að hafa stjórn á samþættingu mismunandi sviða innan bandalagsins reyndi fimmta aðgerðaáætlunin að fá þá sem sköpuðu stefnurnar og hagsmunaaðila til að tengjast þeim málum sem að áætlunin lagði áherslu á (Hay, 2005: 23, Lenschow, 2002: 9). Hér má sjá muninn á fjórðu og fimmtu aðgerðaáætluninni, það er, viðskiptalegir hagsmunir skipta ekki lengur aðalmáli, heldur er sambandið farið að gera sér grein fyrir mikilvægi þess að flétta umhverfisvernd inn í

önnur verksvið sambandsins og þá sérstaklega með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í raun má segja að á þessum tímapunkti hafi sambandið loksins farið að hugsa til lengri tíma í umhverfismálum, með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi.

Sjötta aðgerðaáætlunin, og sú áætlun sem notuð er í dag, tók gildi árið 2002 og er rammi fyrir umhverfisstefnu Evrópusambandsins til ársins 2012 (ec.europa.eu, e.d.). Markmið þeirrar áætlunar eru ekki jafnmetnaðarfull og fyrri áætlana en í ljósi þess að fimmta aðgerðaáætlunin nánast féll um sjálfa sig, sætti andstöðu aðildarríkja, sökum til að mynda efnahagslegra vandamála, þannig að umhverfismál innan sambandsins stóðu í raun í stað fram að Amsterdam sáttmálanum 1997 (Hay, 2005: 25). Þannig að þrátt fyrir góð loforð og skýjaborgir fimmtu aðgerðaáætlunarinnar er hægt að setja spurningamerki við hvort að aðildarríkin sjálf hafi verið tilbúin að láta viðskiptalega hagsmuni ríkja sinna deila fyrsta sætinu með öðrum forgangsmálum innan sambandsins.

Forgangsmál sjöttu aðgerðaáætlunarinnar eru aðallega loftlagsbreytingar, minnkandi fjölbreytileiki lífríkisins, heilsufarslegar afleiðingar og náttúruauðlindir og úrgangur. „Í grundvallaratriðum setur sjötta umhverfisaðgerðaáætlunin fram ramma með almennum meginatriðum og markmiðum sem verða tilgreind betur í svokölluðum „kjarna stefnumörkum,“ í lykilatriðum eins og meindýraeitri, náttúruauðlindum, endurvinnslu, jarðvegi, þéttbýlisumhverfi, sjávarumhverfi og hreinu lofti“ (Hay, 2005:27). Þessar rammar gefa það til kynna að umhverfisviðið sé stækkandi og stækki hratt, sérstaklega ef að aðgerðaáætlunin er borin saman við þær sem að litu dagsins ljós á áttunda og níunda áratug síðustu aldar. Það er ljóst að mikið vatn hefur runnið til sjávar, og umhverfisvitund Evrópusambandsins hefur vaknað í takt við aukna umhverfisvitund almennings.

2.2 Staða stefnunnar innan Evrópusambandsins

Þessar aðgerðaáætlanir eru í sjálfu sér mikilvægar til stefnumótunar og eiga að endurspeglja þann hugsanagang sem á sér stað í umhverfismálum hverju sinni. „Löglega, samt sem áður, eru umhverfis-aðgerðaáætlanirnar ekki bindandi og geta jafngilt litlu meira en óskalista metnaðargjarnra stefnumótunarsmiða“ (Lenschow,2002:22). Þetta þýðir í raun að þó svo að þessar áætlanir séu settar fram, með skýjaborgum og stórum lofordum um úrbætur á sviði umhverfismála, er gerð stefnunnar og framkvæmd hennar ívið viðameiri og krefst meiri tíma og fjármagns heldur en oft er mögulegt. Það var í raun

ekki fyrir en með einingarlögunum (e. *Single European Act*), sem gengu í gildi árið 1987, að umhverfisstefna fékk fyrst lagalegan sess innan Evrópubandalagsins, þrátt fyrir að aðgerðaáætlanir hafi verið í gildi í fjórtán ár fram að því.

Með einingarlögunum var tilgangur umhverfisstefnunnar að koma henni inn í aðrar stefnur á öllum sviðum (Lenschow, 2002: 8). Þau höfðu áhrif á umhverfisstefnu bandalagsins á þrjá vegu. Í fyrsta lagi í gegnum almennar breytingar, það er að segja meirihlutakosningu og samráðsferli. Í öðru lagi í gegnum það takmark að fullgera innri markaðinn og í þriðja lagi í gegnum nýjar lagaheimildir sem skilgreindu umhverfisstefnu Bandalagsins í fyrsta skipti (McCormick, 2001: 27). Því má segja að þrátt fyrir að umhverfismál hafi verið til skilgreiningar innan bandalagsins frá árinu 1973, þá hafi þau fyrst farið almennilega af stað með einingarlögunum, því fram að þeim tíma voru ríki ekki skyldug til að innleiða stefnuna og gerðu það lengi vel hægt og illa (Lenschow, 2002: 8).

Með Maastricht sáttmálanum, eða sáttmálanum um Evrópusambandið, var Evrópusamvinnan í heild sinni dýpkuð. Sáttmálinn kom fram með hið svokallaða þriggja stöða kerfi, þar sem umhverfismál voru sett undir fyrstu stöð, eða kjarna sambandsins. Umhverfisstefnan fékk enn skýrari ramma, þar sem tekið var fram í 2. gr. sáttmálans að verkefni bandalagsins væri að efla jafna þróun efnahagslegrar og sjálfbærrar virkni með virðingu fyrir umhverfinu (Lenschow, 2002: 13), og grein 130r(2) segir að „skilyrði umhverfisverndar þurfa að vera samþætt skilgreiningu og framkvæmd á öðrum stefnum sambandsins“². (Lenschow, 2002: 14).

Það er ljóst að umhverfisstefna ESB hafði tekið talsverðum breytingum í gegnum árin frá því að fyrsta aðgerðaáætlunin leit dagsins ljós og mikið vatn runnið til sjávar. Í lok árs 1999 höfðu sex aðgerðaáætlanir komið fram, í kringum 850 lagagerðir höfðu verið teknar upp, evrópska umhverfisstofnunin (e. *European Environment Agency*) hafði verið sett á laggirnar og áætlanir settar fram um hvernig ætti að fjármagna umhverfisnefnd svo eitthvað sé nefnt (McCormick, 2001: 17-18). Þessar áætlanir um fjármögnun eru sérstaklega mikilvægar því að umhverfisvernd hefur oft svokölluð langtímamarkmið þannig að erfitt er að sjá beinan hagnað af verndinni fyrir en eftir

² „Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies“.

ákveðið langan tíma. Af þeim sökum virðist hún oft ekki vera gróðavænleg og því oft erfitt að fá loforð um fjármögnun hennar. Þetta virðist samt haldast í hendur við bæði aukna umhverfisvitund sem og afleiðingarnar sem skapast af því að hugsa illa um náttúruna, um leið og afleiðingarnar koma í ljós, almenningur og stofnanir gera sér grein fyrir því óumflýjanlega, þá komi fram skýrari áætlanir um fjármögnun til að koma í veg fyrir frekari skaða. Fjöldi stofnana víðsvegar um Evrópu og heiminn allan koma beint og óbeint að umhverfismálum sambandsins.

Samt sem áður, og þrátt fyrir allar aðgerðaáætlanir og stofnanir, segir John McCormick enga ákveðna umhverfisstefnu vera til innan Evrópusambandsins og umhverfismálin hafi frekar verið að þróast stigvaxandi frekar en afleiðing. Þar sem að það er engin markmiðsyfirlýsing til, þá eru forgangsverkefni ESB frekar sótt í blöndu af þeim markmiðum sem að koma fram í aðgerðaáætlununum, stefnuyfirlýsingu aðalskrifstofu umhverfismála (e. *Directorate General*) og 174. grein sáttmálans. (McCormick, 2001 :21-22).

2.3 Stefnu- reglur

Þrátt fyrir að engin sérstök umhverfisstefna sé til þá virðist það vera mjög algengt að tala um umhverfisstefnu ESB. Þar af leiðandi verður því haldið áfram hér og þá átt við blöndu þriggja áðurnefndra atriða. Innan stefnunnar eru 14 svokallaðar stefnu- reglur, sem farið er eftir þegar stefnan er mótuð. Þessar reglur eru allt frá því að vera almenn markmið innan stefnumótunar ESB yfir höfuð, upp í að snúast sérstaklega um stefnur í umhverfismálum og tengdum flokkum (McCormick, 2001: 75). Ekki er þörf á að fara nákvæmlega í allar þessar reglur en þó eru nokkrar sem staldra ætti við, í ljósi mikilvægi þeirra við umhverfisstefnuna í heild sinni.

Fyrsta reglan, og oft talin ein sú mikilvægasta er hin svo kallaða mengunarbótaregla (e. *The Polluter Pays Principle*). Þetta er elsta reglan og virðist við fyrstu sýn mjög rökrétt, það er, að sá sem spillir eða skemmir umhverfið, er sjálfur ábyrgur fyrir þeim kostnaði sem telst við að laga eða koma í veg fyrir skaðann. Það á sem sagt ekki að vera á ábyrgð neytenda eða skattgreiðenda. Þegar horft er á regluna virðist hún vera ósköp falleg, en í markaðssamfélagi nútímans er staðreyndin sú að líkurnar eru frekar þær að sá sem að mengar hækkar einfaldlega verðið á vörunni til að standa undir

mengunarkostnaði. Þannig að þegar upp er staðið er það neytandinn sem greiðir fyrir mengunina. McCormick (2001: 76) telur að þessi regla geti í raun einungis virkað ef nákvæmlega sé hægt að sjá fyrir hvað valdi skaðanum. Þessi hugmynd er vel raunhæf, en samt sem áður er hægt að setja spurningarmerki við hvernig tryggja eigi að mengunaraðilinn beri sjálfur kostnaðinn, án þess að það bitni á neytandanum á einhvern hátt.

Önnur reglan sem fjallað verður um hér er reglan um sjálfbæra þróun (e. *The Principle of Sustainable Development*). Þessi regla hefur í raun verið hin eina sanna umhverfisregla síðan einingarlögin komu fram og er hér notast við áður nefnda skilgreiningu Brundtland nefndarinnar frá árinu 1983 um að þróun þurfi að mæta kröfum nútímans, án þess þó að stefna þörfum komandi kynslóða í hættu (McCormick, 2001: 77). Vandamálið við þessa reglu er samt sem áður það, að erfitt er að henda reiður á hvað sjálfbærni þýðir í rauninni. Þó svo að reglan sé göfug, þá er mismunandi skilning hægt að leggja í orðið sjálfbærni og það sem að einum finnst eðlilegur hlutur finnst öðrum ef til vill fráleitt. Þess vegna er skilgreining Brundtland nefndarinnar ágæt til síns brúks og þar af leiðandi mikilvægt að stjórnvöld heimsins alls komist að niðurstöðu um hvernig best sé að ná þessu markmiði með samþættan skilning á reglunni.

Forvarnarreglan (e. *The Prevention Principle*) segir sig að mestum hluta sjálf en hún á að hvetja bandalagið til að hefja aðgerðir til að vernda umhverfið með því að koma í veg fyrir að upp komi vandamál. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að í flestum tilfellum er dýrara að bæta skaðann heldur en að koma í veg fyrir hann. Það má segja að þessi regla sé umhverfisvernd í hnotskurn, þar sem að hún snýst um verndun í einfaldasta skilningi þess orðs. Gallinn er þó sá, að erfitt er að vita alltaf hvað á að vernda og oft er erfitt að verjast því að valda skaða með aðgerðum, sérstaklega í tengslum við umhverfið þar sem það er oft á tíðum ófyrirsjáanlegt.

Samþættingarreglan (e. *The Integration Principle*) var lykilatriðið í fimmtu aðgerðaáætluninni. Eins og nafnið bendir til, snýst þessi regla um að samþætta umhverfisvernd við allar stefnur sambandsins. Mikil aukning hefur verið á notkun þessa lögmáls í gegnum árin, eins og sést best á aukinni samþættingu innan sambandsins yfir höfuð og umhverfisstefnan skipar sífellt stærri sess innann annarra stefna, enda þess efnis að áhrifin leynast víða. Þetta vekur einnig upp spurningar, sérstaklega hvernig eigi að

leysa vandamál sem upp gætu komið ef yrði árekstur milli umhverfisstefnunnar og annarra stefna. Það er ljóst að umhverfisstefnan fer alls ekki alltaf saman við hagkvæmustu leiðirnar í öðrum stefnum eins og til dæmis samgöngum og því er nauðsynlegt að leita leiða til þess að annað hvort koma í veg fyrir þennan árekstur, eða að afleiðingar þess verði sem minnstar.

Síðast en ekki síst er það verndarreglan (e. *The Safeguard Principle*). Þessi regla gefur aðildarríkjunum rétt á að taka upp hærri staðla innan síns ríkis heldur en þeir staðlar sem Evrópusambandið setur fram. Þetta er þó háð þeim skilyrðum að staðlarnir séu ekki settir í gróðaskyni, heldur í þágu umhverfisins (McCormick, 2001: 85). Hérna má strax sjá tengingu umhverfisins við önnur svið sambandsins. Til dæmis ef aðildarríki telur einhverja vöru sem er leyfð innan sambandsins vera hættulega heilsu dýra eða manna, þá má tiltekið aðildarríki takmarka eða banna sölu á vörunni innan sinna landamæra, án þess þó að það teljist vera brot á viðskiptalögum sambandsins. Það er því ljóst að hérna fara umhverfismálin inn á fleiri svið, því auðvitað gæti ríki bannað sölu vöru frá ákveðnu landi og aukið þá söluna á svipaðri vöru sem er framleidd innanlands.

Það er ljóst að þessar reglur, sem og hinar sem að ekki eru nefndar hér, eru afskaplega mikilvægar fyrir stefnumótunina. Þó þær gefi ekki alltaf greinargóða lýsingu á því sem gera skal, þá eru þær hentugar til viðmiðunar og gefa umhverfisstefnunni þar með ákveðnar vinnureglur sem hægt er að vísa til. Þar að auki setja þessar reglur umhverfisvernd og sjálfbæra þróun í fyrsta sæti og miða að aukinni samræmingu í umhverfismálum innan aðildarríkjanna.

2.4 Mótun verkaskrár

Þegar jafn viðamikil stefna og umhverfisstefna er sett fram, eru nokkur atriði varðandi verkaskráanna sem hafa þarf í huga. Umhverfisstefnan snertir mörg svið og því eru mörg atriði sem hafa ber í huga við mótun stefnunnar.

Fyrst þurfa þeir sem móta stefnuna að gera sér grein fyrir og viðurkenna vandamálin. Það þarf að vera búið að komast að þeirri niðurstöðu að það sé virkilega innan verkahrings og hagsmuna Evrópusambandsins að takast á við viðeigandi vandamál en ekki í verkahring aðildarríkjanna sjálfra. Þær hvatir sem að hafa áhrif á stefnumótunina eru mjög mismunandi og snerta mörg svið. Eða eins og McCormick

heldur fram, og hittir þar naglann á höfuðið þegar hann segir: „þær hvatir sem keyra áfram verkaskrá umhverfisstefnu Evrópusambandsins koma víðsvegar að, og eru bæði innanbúðar og utanaðkomandi stofnunum ESB, formlegar og óformlegar, fyrirsjáanlegar og ófyrirsjáanlegar, eins og við var búist og tækifærissinnaðar og skipulagðar og óskipulagðar“³ (McCormick, 2001: 87). Þessir hvatar koma sem sagt allstaðar frá, því eins og margoft hefur verið minnst á, þá snertir umhverfisstefnan svo mörg svið, að allir þættir, frá þjónustu yfir í samgöngur og menntamál, hafa áhrif á hana og hún á þá.

Þar sem að hvatarnir eru svona mismunandi, þá getur þrýstingurinn verið margskonar, til dæmis skyldur sem lagðar eru fram í sáttmála sambandsins. Þó svo að engin ein umhverfisstefna sé til staðar, og ekkert í sáttmálanum sjálfum sem að bendir til þess að nauðsynlegt sé að innleiða umhverfisstefnu, þá hefur sambandið samt sem áður innleitt mismunandi stefnur sem taka á mismunandi vandamálum. Til dæmis fjallar 143. gr. Lissabon sáttmálans um loftlagsbreytingar og í gr. 10A, lið 2(f) kemur fram sú stefna að sambandið skuli vinna að því á öllum sviðum alþjóðlegs samstarfs að stuðla að þróun alþjóðlegra mælikerfa til að varðveita og bæta gæði umhverfisins, og sjálfbærrar stjórnunar á náttúruauðlindum í þeim tilgangi að tryggja sjálfbæra þróun. (Lisbon sáttmálinn, 2007: 33). Það sem að vantar í sáttmálana á svo að koma fram í aðgerðaáætlunum. (McCormick, 2001: 87).

Þrýstingurinn kemur einnig frá löggjafarvaldinu, sem smitáhrif og frá öðrum stofnunum sambandsins. Stór hluti er sá þrýstingur sem að kemur þegar neyð ber að höndum. Til dæmis gerði kjarnorkusprengingin í Chernobyl það að verkum að hún hvatti bandalagið til að gera ráðstafanir í innflutningi landbúnaðarvara, sem og ráðstafanir í upplýsingaflæði ef að atburðir eins og kjarnorkuvá ættu sér stað (McCormick, 2001: 93). Það sem að keyrir umhverfisstefnuna áfram er semsagt margþætt. Annars vegar eru það formlegir þættir, markmið og lögmál og svo kemur á móti óformlegur þrýstingur og ófyrirsjáanlegir atburðir sem að einnig hafa áhrif á stefnumótunina.

³ The impulses that drive the European environmental policy agenda come from a variety of sources, which are both internal and external to the EU institutions, formal and informal, predictable and unpredictable, anticipated and opportunistic, and structured and unstructured.

3. Umhverfisstefna ESB í dag

3.1 Staða stefnunnar í dag

Eftir að hafa farið í gegnum sögu umhverfisstefnunarinnar allt frá upphafi, sem og hvernig stefnan er mótuð og hvaða þættir hafa áhrif á hana, er forvitnilegt að skoða hvernig staða stefnunnar er í dag. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gefur reglulega út skýrslur sem tilkynna stöðu stefnunnar, hvað vel hefur gengið og hvað ekki. Sú skýrsla sem notast verður við hér er sú nýjasta en hún kom út árið 2007. Þessi skýrsla er gefin út í tilefni þess að það tímabil sem að sjötta aðgerðaáætlunin nær yfir var hálfnað og er þar litið yfir farin veg. Framkvæmdastjórnin eða frekar skýrslan sjálf, gaf það út að fjallað yrði um þrjár mismunandi spurningar í skýrslunni: í fyrsta lagi að hvað miklu leyti Evrópusambandið komi til móts við þær skuldbindingar sem að settar voru fram í sjöttu aðgerðaáætluninni, í öðru lagi að dæma með hjálp nýjustu vísindalegu sannanna hvort að það verklag sem sett var fram í áætluninni standist umhverfislegar áskoranir nútímans og í þriðja lagi hvort það ætti að endurskoða stefnuna í ljósi breytinga innan sambandsins, og þá sérstaklega Lissabon áætlunina um vöxt og atvinnu og dagskrá framkvæmdastjórnarinnar um betri reglugerðir (e. *The Lisbon strategy for Growth and Jobs & Commission better regulation agenda*).

Ef öðlast á greinargóða lýsingu á stöðu umhverfisstefnunnar í dag er ekki nóg að horfa á málið frá einu sjónarhorni, og sér í lagi ekki því sjónarhorni sem að kemur beint frá Evrópusambandinu sjálfu. Þess vegna er hérna bætt við, svar Evrópsku umhverfisskrifstofunnar (e. *European Environmental Bureau*). Sú skrifstofa er frjáls félagasamtök (NGO) sem starfa óháð Framkvæmdastjórninni og hefur ráðgefandi hlutverk gagnvart ýmsum stofnunum, bæði innan Evrópusambandsins og Sameinuðu þjóðanna. (heimasíða). Í þessu yfirliti verður þess vegna fyrst athugað hvað Framkvæmdastjórnin hafði að segja og síðan hvaða gagnrýni kom frá evrópsku umhverfisskrifstofunni. Þannig ætti að nást ágætis útlistun á stöðu umhverfisstefnunnar í dag.

3.2 Staða umhverfisins

Framkvæmdastjórnin segir stöðu umhverfisins vera góða. Hún telur að árangur hafi náðst á sviðum eins og minnkun gróðurhúsalofttegunda, varðveitingu votlendis, sjálfbærni skógarvinnslu og meðhöndlun úrgangs. Aftur á móti segir hún að ögrandi verkefni á sviðum umhverfismála hafi aukist og að Evrópa sé ekki ennþá komin á beinu brautina hvað varðar sjálfbæra þróun (European Commission, 2007 :4). Evrópska umhverfisskrifstofan virðist ekki vera sammála þessari staðhæfingu, því hún vill meina að það sé einungis í loftlagsbreytingum sem sjötta aðgerðaáætlunin hafi staðist þær væntingar sem að lagt var upp með. (European Environmental Bureau, 2007: 1).

Ef að farið er eftir áður nefndum forgangsverkefnum aðgerðaáætlunarinnar, sem voru loftlagsbreytingar, minnkandi fjölbreytileiki lífríkisins, heilsu- og lífsgæði, náttúruauðlindir og úrgangur, sem voru þau aðalverkefni sem að minnst var á í skýrslunni, eru skrifstofurnar tvær yfirleitt ekki sammála.

3.2.1 Loftslagsmál

Framkvæmdastjórnin segir að framvinda sambandsins í þeim skuldbindingum sem það gerði í Kyoto sáttmálanum sé á réttri leið en samt sem áður þurfi aukna viðleitni frá öllum sviðum, og þá sérstaklega samgöngum, iðnaði og landbúnaði til þess að þessar skuldbindingar nái fram að ganga innan þeirra tímamarka sem þeim voru settar. Í mars 2007 var sett fram sjálfstæð skuldbinding um að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um að minnsta kosti 20% fyrir árið 2020, auk fleiri skuldbindinga er tengjast loftslagsmálum. Þó er ljóst að ef að þess skuldbinding á að standast þá er það mikil áskorun fyrir Evrópusambandið. Framkvæmdastjórnin segir það virkilega mikilvægt að aðlagast loftlagsbreytingunum, sérstaklega í ljósi aukinnar hættu á til dæmis hitabylgjum, flóðum og skógareldum og gera þá viðeigandi ráðstafanir við þeim hættum (European Commission, 2007: 6-7).

Evrópska umhverfisskrifstofan er sammála flestu því sem fram kom varðandi loftslagsmál. Þó setur hún nokkrar athugasemdir og sérstaklega þá að aðildarríki ættu að hafa það að markmiði að minnkun á losun gróðurhúsalofttegunda væri að minnsta kosti 20% en ekki hámark (European Environmental Bureau, 2007: 5). Þessi athugasemd stingur þó örlítið í stúf, ef litið er á þá sjálfstæðu skuldbindingu frá

Framkvæmdastjórninni um að losunin ætti hvort sem er að vera að minnsta kosti 20%, svo að í heildina má segja að staða loftlagsmála innan umhverfisstefnunnar sé góð enda eru loftlagsbreytingar eitt af forgangsattriðum Evrópusambandsins yfir höfuð í dag, svo væntanlega var ekki við öðru að búast.

3.2.2 Náttúra og líffræðileg fjölbreytni

Um leið og umræðunni um loftlagsmál er lokið fara málin að flækjast. Þegar kemur að forgangsverkefninu um náttúru og líffræðilega fjölbreytni fjallar Framkvæmdastjórnin mikið um evrópunet verndarsvæða, sem kallast *NATURA 2000* og á að vera hornsteinn að þeirri stefnu að vernda fjölbreytileika lífríkisins. Þetta evrópunet á að vera vísindalega knúið áfram og notast við lífríkin sjálf sem grunn netsins (European Commission, 2007: 7). Evrópska umhverfisskrifstofan gagnrýnir hérna annars vegar fjármögnun netsins og fer fram á að betur verði fylgt eftir verndunarkröfum í fugla og umhverfistilskipuninni (European Environmental Bureau, 2007 :5-6).

Umhverfisstofnunin minnst einnig á áætlanir sem leitast við að taka á þeim áhrifum sem viðskipti hafa á líffræðilega fjölbreytni, viðbrögðum Evrópusambandsins við innrásartegundum og málefnum sem tengjast takmörkuðum árangri í líffræðilegri fjölbreytni á hnattrænan mælikvarða. Stofnunin vill finna leiðir til að gera þessa verndun efnahagslega áhugaverða svo að fjárfestar sjái sér einhvernvegin hag í því að vernda fjölbreytileika lífríkisins. Þá kemur Evrópska umhverfisskrifstofan með það svar á móti að ekki eigi einungis að vernda líffræðilega fjölbreytni af efnahagslegum ástæðum og ítrekar að margar fleiri ástæður liggi að baki mikilvægi verndunar, ástæður sem að ekki hægt að leggja verð á en verði samt sem áður að vera hluti heildarmyndarinnar þegar ákvarðanir eru teknar (European Environmental Bureau, 2007: 6). Báðir aðilar hafa á réttu að standa hér. Líffræðileg fjölbreytni fer minnkandi í lífkerfinu, og er að sjálfsögðu áhyggjuefni sem bregðast þarf hratt við, sérstaklega með hugtakið um sjálfbæra þróun að leiðarljósi, og er það í rauninni ein ástæða verndunar sem ekki er hægt að verðleggja. Aftur á móti ef að fjármagns er þörf til þess að hægt verði að ráðast í áður nefnda verndun og forvarnir, þá er mjög mikilvægt að málaflokkurinn sé á einhvern hátt áhugaverður fyrir fjárfesta og falli ekki í skuggann af loftlagsmálunum sem virðast tröllríða

umhverfisgeiranum um þessar mundir. Þó svo að loftlagsmálin séu afskaplega mikilvæg, þá mega önnur forgangsmál ekki falla algjörlega í skuggann af þeim.

3.2.3. Heilsa og lífsgæði

Hérna eru nefndar fjórar gerðir lagasetninga sem eiga að takmarka þá hættu sem umhverfið getur valdið heilsu manna. Í fyrsta lagi rammatilskipun um vatn (e. *Water Framework Directive*), þemaáætlum um loftmengun (e. *Thematic Strategy on Air Pollution*), reglugerð um skrásetningu, gildismat og löggildingu efna (e. *Regulation on the Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, REACH*) og svo tillögu að rammatilskipun um meindýraeitur (*Proposal for a framework directive on pesticides*) (European Commission, 2007: 9). Framkvæmdastofnunin fjallar nánast ekkert um þessar lagasetningar. Það kemur fram að þær séu annaðhvort tiltölulega nýjar eða ennþá í vinnslu hjá stofnunum Evrópusambandsins. Það sem er nefnt er einungis áframhaldandi loforð um hvað skuli gera en hins vegar er ekkert minnst á hvort að nokkuð hafi verið gert. Þar af leiðandi gefa þessar fjórar lagasetningar ekki miklar upplýsingar um hvernig staðan er á þessu forgangsatríði í dag. Hins vegar hefur evrópska umhverfisskrifstofan ýmislegt um þetta að segja nema hvað varðar rammatilskipunina um vatn, hér er augljóst að hún er virkilega ný og reynsla á eftir að koma á hana. Umhverfisskrifstofan vekur hins vegar athygli á því að ekkert sé minnst á áhrif loftmengunar á umhverfið í skýrslunni, og segir að ef ósonlagið á eftir að valda 230.000 ótímabærum dauðsföllum á ári, þá virðist þemaáætlunin um loftmengun ekki virka. Meðal annars bendir hún á að nýtilkomin tillaga um útblástursheimildir fyrir bíla og létt ökutæki sé of veik og að heimildin sé of langt fyrir ofan þau mörk sem þörf eru á til þess að loftgæði myndu breytast til hins betra. Að auki vekur skrifstofan athygli á að ekki sé minnst á hávaðamengun í skýrslunni. Í sjöttu aðgerðaáætluninni er sagt að hávaði hafi áhrif á heilsu og líf 25% af íbúafjölda Evrópusambandsins og að markmiðið í aðgerðaáætluninni þar af leiðandi að setja skýrari reglur um þjónustu og vörur til þess að minnka hávaða. Skrifstofan telur að það að innleiða tilskipun um umhverfishljóð (2002/49/EC) sé ekki nóg til að standa undir þessu markmiði og kemur fram með frekari tillögur þess efnis, til dæmis með því að setja strangari hávaðatakmarkanir á bíldekk (European Environmental Bureau, 2007: 7-9).

3.2.4 Náttúruauðlindir og úrgangur

Í skýrslunni kemur fram viðurkenning á þeirri staðreynd að úrgangur aukist dag frá degi. Gengið er út frá þemaáætlun um hindrun úrgangs og endurvinnslu (e. *The Thematic Strategy on Waste Prevention and Recycling*). Sérstök áhersla er lögð á úrgang frá heimilum, samgöngum og matarframleiðslu, þar sem að það virðist vera aðal uppsprettur úrgangs og að stöðva ólöglega losun rusls í þriðja heims ríkjum. Ekkert kemur hins vegar fram í skýrslunni hvað hafi áorkast með þessari þemaáætlun, heldur einungis áframhaldandi áætlanir (European Commission, 2007: 10). Evrópska umhverfisskrifstofan bendir á að allt líti út fyrir að stjórnun úrgangs fari versnandi og ekkert sé minnst á það markmið að ná fram minnkun á úrgangi, meiri afköstum og að ná fram sjálfbærari framleiðslu og neyslumunstri (European Environmental Bureau, 2007: 12). Skrifstofan segir að þemaáætlunin hafi hvorki styrkt né víkkað þá löggjöf sem fyrir var um heimildir um losun úrangs eða efna og hafi ekkert að gera með hvorki úrgang né endurvinnslu. Í ljósi þess að lítið er skrifað um árangur þemaáætlunarinnar í skýrslunni, virðist mikið vera til í staðhæfingu umhverfisskrifstofunnar. Það er samt sem áður ljóst að skýr stefna er í úrgangsmálum og í endurskoðun úrgangslöggjafar Evrópusambandsins kemur fram að stefnt sé að því að hindra og draga úr myndun úrgangs. Markmiðið er að árið 2012 falli ekki meiri úrgangur heldur en gerði árið 2008 og áhersla er lögð á endurvinnslu. Sem dæmi um stefnu Sambandsins í þessum málum má nefna að árið 2020 er stefnt að því að 50% af heimilis og rekstrarúrgangi og 70% af byggingar-, iðnaðar- og framleiðsluúrgangi verði endurnýttur. (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 14). Ef að þessi stefna nær fram að ganga væru það miklar og góðar framfarir fyrir úrgangsmálin en hafa þó í huga að þetta er einungis sýnd veiði en ekki gefin, þar sem að það þarf í raun hugarfarsbreytingu hjá almenningi ef að þessi stefna á að ná fram að ganga. Þrátt fyrir allar lagasetningar og stefnumótanir hjá Evrópusambandinu er það almenningur sjálfur sem að ber ábyrgð á sínu sorpi og endurvinnslu og því er mjög mikilvægt að upplýsa alla þjóðfélagshópa um mikilvægi þessarra þátta.

3.3 Framfarir og afturfarir

Framkvæmdastjórnin viðurkennir að þegar kemur að því að ná þessum undirstöðuatriðum inn í aðrar stefnur sambandsins hafi miklum framförum ekki verið náð og kennir þar um

til dæmis aukinni minnkun á líffræðilegri fjölbreytni og áhrifum mengunar á heilsu manna. Samt sem áður telur hún að þau markmið sem sett voru í aðgerðaáætluninni séu á áætlun og sérstaklega í ljósi þess að of snemmt sé að sjá hvernig til hafi tekist og að margar af þessum stefnum séu það nýtilkomnar að ekki beri á árangri enn sem komið er (European Commission, 2007: 17).

Evrópska umhverfisskrifstofan tekur aftur fram að jákvæðar breytingar hafi átt sér stað í loftlags- og orkumálum en þó séu fleiri þættir sem að betur mættu fara. Hún hefur áhyggjur af því að áðurnefndar þemaáætlanir gefi ekki nógu skýr skilaboð og að lagasetningarnar sem þær leiði af sér verði ef til vill veikari heldur en þær lagasetningar sem að fyrir eru. Hún vekur athygli á sama vandamáli og skýrslan gerir, að þrátt fyrir allt tal og allar áætlanir um að samræma umhverfisstefnuna inn í aðrar stefnur Evrópusambandsins, þá sé árangur erfðisins alls ekki nógu góður. Eins og áður hefur verið minnst á er stór ástæða þess ef til vill þeir hagsmunaárekstrar sem verða þegar tilraunir til samræmingar eru gerðar, og þar af leiðandi gengur það hægar fyrir sig en ella. Að lokum lýsir skrifstofan yfir vonbrigðum með framkvæmd stefnunnar innan aðildarríkjanna sjálfra og kennir framkvæmdastjórninni um, þar sem að hún er ábyrg fyrir því að ríki standi við skyldur sínar (European Environmental Bureau, 2007: 16-17). Þetta má að hluta til rekja til þess, að aðildarríki sambandsins eru mislangt á veg komin efnahagslega séð og hvort sem það er rétt hugsun eða ekki þá er það einfaldlega staðreynd að þau ríki sem eru þróaðri og efnaðri, eins og til dæmis Norðurlöndin og Þýskaland, veita umhverfismálum meiri athygli og eru duglegri við að innleiða lög er tengjast umhverfisvernd.

Það er ljóst eftir þessa yfirferð að umhverfisstefna Evrópusambandsins er mislangt á veg komin eftir því við hvaða viðfangsefni er numið staðar við. Árangurinn í loftlagsmálum er glæsilegur og ljóst er að sambandið hefur örugga og markvissa stefnu á öðrum sviðum þó svo að hægt sé að deila um hvernig framkvæmd þeirrar stefnu gengur. Til þess að sjá hver árangur sjöttu aðgerðaáætlunarinnar hefur verið verður því eins og er að bíða og sjá og vonast til þess að hún taki kipp á næstu mánuðum og árum. Þó má ekki gleyma að margt gott hefur áunnist og ef að litið er á vitt svið stefnunnar og mismunandi forgangsverkefni hennar er ljóst að mikil umhverfisvakning hefur orðið innan

Evrópusambandsins á síðustu árum sem að leitt hefur til róttækra breytinga og almennrar virðingar og umönnunar fyrir umhverfinu.

Aftur á móti má spyrja sig að því fyrst að aðildarríkin eru eins misjafnlega á veg komin bæði efnahagslega og umhverfislega séð eins og raunin er hvort að virkilega sé þörf á samþættri umhverfisstefnu innan sambands þar sem að upphaflegi tilgangurinn var að greiða fyrir viðskiptalegum tengslum og koma á friði í álfunni? Svárið er já, og sést það bersýnilega ef að farið er yfir sístækkandi svið umhverfisstefnunnar, allt frá mengunarvörnum fyrstu aðgerðaáætlunarinnar yfir í margskipta flokka og áherslur í þeirri nýjustu. Það sést best ef að litið er á Kyoto bókunina og mikilvægi Evrópusambandsins sem einn aðalstefnumótunaraðili bókunarinnar og fordæmishlutverk þess, hversu mikilvægt það er að samræma lög og stefnur á sviði umhverfismála. Þetta er sérstaklega mikilvægt nú á dögum þegar umhverfismál og þá sérstaklega loftslagsmálin eru sístækkandi kafli í stjórnámálum nútímans. Samstaða þjóða og þessi þjóðablokk sem að Evrópusambandið myndar gegnir því mikilvægu hlutverki sem fordæmisgefandi samband í umhverfismálum innan alþjóðasamfélagsins.

4. EES-samningurinn

4.1 Inngangur

Íslendingar skrifuðu undir EES-samninginn, samning um evrópskt efnahagssvæði árið 1992 og tók samningurinn gildi 1. janúar 1994. Að samningnum standa þrjú EFTA ríkjanna, Ísland, Noregur og Liechtenstein ásamt aðildarríkjum ESB. EFTA ríkin þrjú taka yfir þá löggjöf ESB sem að samningurinn nær yfir með það að markmiði að ná fram heildarsamræmingu á reglum er viðkoma fjórfrelsinu svokallaða sem er frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns og fólks (Utanríkisráðuneytið, 2003: 9). Þar að auki eru ákvæði í samningnum um samvinnu í ýmsum málum, til dæmis í félagsmálum, jafnréttismálum og umhverfismálum (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 87). Þessi samvinna er í raun sett inn í samninginn til að tryggja sameiginlegar reglur á þessum sviðum, meðal annars með það að leiðarljósi að tryggja sanngjarna samkeppni og ná fram þessari grunnsamræmingu sem er við lýði hjá aðildarríkjum Evrópusambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 88). Umhverfismál voru í upphaflega EES-samningnum, í fimmta kafla hans sem fjallar um jaðarmál fjórfrelsisins en er samt ekki hægt að fella undir fjórfrelsið sjálft (Ingimar Sigurðsson, 2008). Í fimmta kaflanum þar sem fjallað er um altæk ákvæði sem að varða fjórfrelsið er vísað í svokallaða viðauka sem eru samt sem áður hluti af samningnum, og undir þeim við aukum eru umhverfismálin sérstaklega.

4.2 Umhverfismál innan EES

Ef farið er yfir áður nefnda viðauka EES- samningsins má sjá að það eru sérstaklega tveir viðaukar þar sem umhverfismál eru miðpunkturinn. Í fyrsta lagi er það viðauki 20 sem fjallar um umhverfismál og svo viðauki 2 sem fjallar um tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottun, og þá sér í lagi greinar 14 og 15 innan þess viðauka (EES-samningurinn, e.d.).

4.2.1 Almennar gerðir

Í viðauka 20 má sjá að þar skiptast umhverfismál í 6 hluta, það er: almennar gerðir, vatn, loft, efni, áhættu í iðnaði og líftækni, úrgang og að lokum hávaða. Undir almennum gerðum má til að mynda nefna tilskipun um mat á umhverfisáhrifum, nánar tiltekið um

„mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið“ (Tilskipun Evrópuþings og Ráðsins nr.2001/42/EB). Í þeirri gerð er meðal annars tekið tillit til þess að í fimmtu aðgerðaáætlun ESB kemur fram sú stefna um sjálfbæra þróun sem hamrar á mikilvægi þess að meta þau umhverfisáhrif sem að gætu komið til vegna skipulags og framkvæmdaáætlana. Einnig er tilgangurinn að tryggja líffræðilega fjölbreytni og því má segja að mat á umhverfisáhrifum sé sérstaklega mikilvægt þegar lögmálið um sjálfbæra þróun er haft í huga. Þessi gerð kom því fram meðal annars til þess að tryggja það að lágmarkskröfur séu varðandi gerð á umhverfismati og samræma þannig stefnu allra aðildarríkjanna í þeim efnum (Tilskipun Evrópuþings og Ráðsins nr.2001/42/EB:1-2). Taka ber tillit til þessarar skýrslu og aðildarríkjum er skylt að veita yfirvöldum og almenningi aðgang að þeim upplýsingum sem koma fram í umhverfismati. Umhverfisvernd er því markmiðið, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Undir almennum gerðum er mat á umhverfisáhrifum sterkast, til dæmis mat á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda en einnig falla þar undir gerðir eins og reglugerð um veitingu umhverfismerkis bandalagsins, fyrir allt frá ryksugum og ljósaperum til tjaldstæða og ferðaþjónustu.

4.2.2 Vatn

Annar flokkur umhverfismála undir EES- samningnum eru gerðir er varða vatn. Sem dæmi má nefna hér er tilskipun Evrópuráðsins um kröfur varðandi gæði yfirborðsvatns í aðildarríkjum sem nýtt er til drykkjar. Hér er rætt um að staðla þær mæliaðferðir sem notaðar eru á mælingum á neysluvatni aðildarríkjanna. Þessi tilskipun setur því fram ákveðnar verklagsreglur varðandi mælingar, sýnatökur og greiningu á neysluvatni og er talin nauðsynleg til að ná fram markmiðum á sviðum umhverfisverndar og lífsgæða (75/440/EBE). Það skal þó tekið fram að þar sem að 97-98% vatns á Íslandi er hreint og ómengað setur það Ísland í sérstöðu varðandi önnur aðildarríki. Samt sem áður, þar sem að þessi tilskipun er hluti EES-samningsins, er Ísland skyldugt til að taka hana upp og ætti það í raun að vera auðvelt þar sem ekki þarf mikið til að uppfylla þessa tilskipun. Hin svokallaða rammatilskipun um vatn, eða Vatnatilskipunin eins og hún er kölluð (*Water directive*), er einnig tilskipun sem mun skipa stóran sess innan EES-samningsins. Tilgangur hennar er í stuttu máli „að setja ramma um vernd yfirborðsvatns á landi,

árósavatns, strandsjávar og grunnvatns“ (Tilskipun ráðsins um mæliaðferðir og tíðni sýnatöku og greiningar á yfirborðsvatni sem nýtt er til drykkjar í aðildarríkjunum 2000/60/EB: 5). Meðal annars til að stuðla að sjálfbærri notkun á vatni, draga úr mengun grunnvatns og ná markmiðum viðeigandi alþjóðasamninga (2000/60/EB). Þessi tilskipun er í raun ennþá í vinnslu, og má búast við lagafrumvarpi varðandi hana haustið 2008 (Ingimar Sigurðsson, 2008). Það sem er áhugavert varðandi þessa tilskipun er að hún fer inn á náttúruverndarsviðið og þar sem að hún má ekki vera tekin upp á Íslandi á grundvelli náttúruverndarlaga reynir því mjög á hagsmunagæslu íslenskra stjórnvalda við innleiðingu tilskipunarinnar en nánar verður fjallað um tiltekna hagsmunagæslu í næstu köflum.

4.2.3 Loft

Þriðji flokkurinn sem er talsvert viðamikill, er loft. Sem dæmi hér má nefna viðmiðunarmörk fyrir alls kyns efni í andrúmsloftinu svo sem bensen og kolsýring, blý og efnisagnir, útblástur og loftmengun af ósoni (EES-samningurinn, e.d.).

Íslendingar virðast standa sig vel í þessum flokki sem snýst fyrst og fremst um það að takmarka og koma í veg fyrir mengun í andrúmsloftinu. Í samanburði við Norðurlöndin standa Íslendingar sig sérstaklega vel á þessum sviðum EES-samningsins. Þó ber að hafa í huga að stór hluti tengdur loftlagsmálum var hluti af Montréal bókuninni sem Íslendingar samþykktu árið 1998 (Vefsíða Umhverfisráðuneytisins, e.d.). Montréal bókunin snýst í stærstum dráttum um að ríki skuldbindi sig við að takmarka og jafnvel stöðva losun á efnum í andrúmsloftið sem valda rýrnun eða minnkun á ósonlaginu. Hluthafar hafa einnig samþykkt að koma fram með þær upplýsingar sem að snerta framleiðslu og neyslu, auk þess að deila tækniupplýsingum og efla tæknilega hjálp í þeim tilgangi að hjálpa þróunarlöndunum að uppfylla skilyrði bókunarinnar (Parson, 1993: 44-45).

Það virðist vera að þó svo að þessi hluti viðaukans heiti einfaldlega loft þá sé hérna fyrst og fremst verið að koma í veg fyrir mengun í andrúmsloftinu, en ekki önnur atriði sem að snert geta loft, til dæmis losun gróðurhúsalofttegunda eða hlýnandi lofthitastig og þess háttar.

4.2.4 Efni

Fjórði flokkurinn er um efni, áhættu í iðnaði og líftækni. Hér eru gerðir og tilskipanir eins og tilskipun um brennslu hættulegs úrgangs og tilskipun um eingangraða notkun erfðabreyttra örvera (EES-samningurinn, e.d.).

4.2.5 Úrgangur

Fimmti flokkurinn er um úrgang. Þessi flokkur innan samningsins er mjög viðamikill og fer til að mynda inn á svið eins og tilskipun um urðun úrgangs (Tilskipun ráðsins um urðun úrgangs, 1999/31/EB). Þessi tilskipun er komin til af þeirri þörf á að stuðla að aðgerðum sem dragi úr úrgangi og stuðli að frekari endurvinnslu á honum til þess að vernda náttúruauðlindir, nýta landrými sem best og koma í veg fyrir umhverfisspjöll. Markmiðið er í raun umhverfisstefnan í heild sinni:

að koma í veg fyrir eða draga, sem mest má verða, úr neikvæðum áhrifum á umhverfið, einkum mengun yfirborðs- og grunnvatns, jarðvegs og andrúmslofts, og á umhverfið í heild sinni, þar á meðal gróðurhúsa áhrifin, sem og að draga úr hvers kyns hættu, sem kynni að stöðja að heilbrigði manna vegna urðunar úrgangs, allan þann tíma sem urðunarstaðurinn hefur áhrif á umhverfið (Tilskipun ráðsins um urðun úrgangs, 1999/31/EB:1.gr.).

Að auki á sér stað endurskoðun á úrgangslöggjöf Evrópusambandsins (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 14). Tilgangurinn er að ná jafnvægi í úrgangsmálum og endurvinnna eins mikið og mögulegt er, til að mynda á að safna pappír, málmi, lífrænum úrgangi, plasti, textíl og spilliefnum sérstaklega fyrir árið 2015 (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 14). Þessi löggjöf er gríðarlega viðamikil og það sem að vekur mesta athygli hér er að þessi löggjöf snertir sveitarfélög, fyrirtæki og íbúa beint. Það eru þessir aðilar sem að munu bera mesta ábyrgð á því að fylgja eftir þessum reglum þó svo að það sé í verkahring Eftirlitsstofnunar EFTA að fylga því eftir að lögunum sé framfylgt innan EFTA ríkjanna, þá kemur það sérstaklega í hlut þegnanna sjálfra að flokka. Þar af leiðandi er mikilvægt að aðildarríki fylgi þessari löggjöf eftir með viðeigandi upplýsingum til þjóðarinnar. Umhverfísráðuneytið virðist þó taka þetta hlutverk talsvert alvarlega í ljósi þess að nú þegar hefur verið stofnuð nefnd sem hefur mengunarbótaregluna í hávegum. Tilgangur þessarar nefndar er að koma með tillögur um aðgerðir ætlaðar til að auka ábyrgð þeirra sem framleiða og flytja inn prentað efni (Vefsíða Umhverfísráðuneytisins:01/02/2008). Þetta er mjög gott dæmi um mengunar

regluna, þar sem að þeir sem að standa að tiltekinni prentun og dreifingu verða látnir bera ábyrgð á því að frá því sé gengið á réttan hátt.

Að lokum er Ísland einnig aðili að tilskipun Evrópuþingsins um mat og stjórn á hávaða í umhverfinu. Þessi tilskipun felur til að mynda í sér sameiginlega hávaðavísa til að meta ónæði og röskun svefns. Nota skuli hávaðakortlagningu, tryggja upplýsingaflæði til almennings og hafa heilsu manna að leiðarljósi þegar umhverfishávaði er metinn. (Tilskipun Evrópuþings og ráðsins um mat og stjórn á hávaða í umhverfinu, 2002/49/EB).

Eftir þessa upptalningu er það nokkuð ljóst að þau umhverfismál sem fjallað er um í viðauka 20 snúast fyrst og fremst að mengunarvörnum, hvort sem það er mengun í lofti, vatni, jörðu eða hljóðmengun. Viðauki 2 fjallar svo, eins og áður hefur verið nefnt, um tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottun, og það sem snertir umhverfismál sérstaklega er annars vegar kafli 14. sem eru gerðir er fjalla um áburð, og kafli 15. um hættuleg efni, til dæmis lög um flokkun, pökkun og merkingu hættulegra efna. 17. kafli fjallar svo beint um umhverfisvernd en virðist í raun vera samtímingur á ýmsum gerðum og tilskipunum sem nánar er svo fjallað um í viðauka 20 (EES-samningurinn, e.d.)

4.2.6 Loftlagsstefnan og REACH

Að lokum er Ísland annars vegar aðili að loftlagsstefnu Evrópusambandsins, viðskipti um losunarheimildir (*Emission Trading Scheme*) og hins vegar að nýrri heildarreglugerð um efni og efnavörur (*Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals, REACH*) (Ingimar Sigurðsson, 2008). Loftlagsstefna Evrópusambandsins er viðskiptakerfi með losunarheimildir í andrúmsloftinu og er samkvæmt Evrópusambandinu hornsteinninn að baráttunni gegn loftlagsbreytingum. (europa.eu, e.d.). Markmiðið er að hjálpa aðildarríkjum ESB að ná þeim skuldbindingum sem Kyoto sáttmálinn setur þeim. Í þessu felst sá möguleiki fyrir þá sem málið varðar að versla sín á milli með losunarheimildir og þar sem verðið ræðst af framboði og eftirspurn er mjög líklegt að það fari stighækkandi með komandi árum. Takmark Evrópusambandsins í þessum efnunum er að aðildarríkin takmarki losun koltvísýrings á sviðum orku og iðnaðar í gegnum úthlutun á heimildum sem leiðir svo til skorts á losunarheimildum. Þannig þróast markaðurinn smátt og smátt þar til að heimildirnar eru uppnar og losun koltvísýrings því minni og minni (Dr. Hans

Bruynickx, 2007). Samt ber að hafa það í huga að engin starfsemi á Íslandi er með það mikla mengun að undanþága er gagnvirk landsáætlun. Það þýðir að Ísland hefur eins og staðan er í dag, undanþágu til að skila ekki inn landsáætlun, þar sem að öll starfsemi á Íslandi skilar undir 20 þúsund tonnum af koltvísýringi (Ingimar Sigurðsson, 2008). Það ber þó að hafa það í huga, að frá árinu 2013 mun nú starfsemi falla undir gildissvið tilskipunarinnar, til að mynda járnblendi og álframleiðsla (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 16-17). Þá þarf starfsemin að vera undir 10 þúsund tonnum sem að þýðir að áður nefnd undanþága mun falla úr gildi (Ingimar Sigurðsson, 2008). Þar sem tilskipunin um viðskiptakerfi með losunarheimildir er hluti af EES- samningnum þá mun afstaða Evrópusambandsins til næstu skrefa hafa áhrif á samninginn og stöðu Íslands í losunarmálum. Því er enn og aftur mikilvægt að íslenskir hagsmunaaðilar séu vel á varðbergi, sérstaklega í ljósi landfræðilegrar stöðu landsins, til dæmis varðandi flug- og sjósamgöngur.

Heildarreglugerðina um efni og efnavörur (*REACH*) er aftur á móti búið að taka upp í íslenskan rétt. Reglugerðin tekur til skráningar, mats, leyfisveitinga og takmarkana á notkun efna og efnavöru innan ESB með heilsu og umhverfisvernd og aukna samkeppnishæfni markaðarins að markmiði (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 25-26)

5. Fjórfrélsið og umhverfismál

Þar sem að EES-samningurinn og fríverslunarsamningar EFTA eru í raun eina tenging Íslands við Evrópusambandið þá hefur regluverk innri markaðarins mjög víðtæk áhrif á Íslandi og þá sérstaklega í ljósi ójafnra tækifæra EFTA ríkjanna og aðildarríkja ESB á að hafa áhrif á reglur sambandsins.

Umhverfismál eru sívaxandi þáttur innan samningsins. Upphaflega voru þau í samningnum sem fimmti hluti hans, þau falla undir fjórfrélsið en eru þó ekki jaðarmál þess. Ef að kalt er litið á málið má alltaf velta því fyrir sér að hvaða leyti umhverfismál geta komið fjórfrélsinu við, þar sem að fjórfrélsið snýst eins og áður hefur verið minnst á um frjálsan flutning á vörum, þjónustu, fjármagni og fólki og umhverfið í einföldustu skýringu þess orðs færast ekki mikið úr stað. Þess vegna má ekki gleyma því að umhverfismál eru afskaplega víður flokkur og snerta flest önnur stjórnsýslusvið á einn eða annan hátt. Það er ekki einungis Umhverfisráðuneytið sem kemur að því að framfylgja samningnum heldur einnig önnur ráðuneyti, svo sem heilbrigðisráðuneyti og samgönguráðuneyti (Ingimar Sigurðsson, 2008). Í ljósi þessa sívaxandi þáttar umhverfismála má segja að „í raun er Ísland með aðild sinni að EES- samningnum aðili að sameiginlegri stefnumörkun ESB á sviði umhverfismála, á öðrum sviðum en náttúruvernd“ (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 12). Þetta gerir það að verkum og undirstrikar í raun mikilvægi samningsins á þessu sviði. Í fyrsta lagi vegna þess sem aðili að sameiginlegri stefnumörkun verður Ísland virkari þátttakandi í alþjóða- og þá sérstaklega Evrópusamfélaginu og í öðru lagi urðu umhverfislegar umbætur á Íslandi hraðari vegna EES-samningsins (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 12). Það má þó ekki gleyma því að þó svo að Ísland væri ekki aðili að EES-samningnum þá fylgir landið alþjóðalögum og alþjóðasamningum. Sem dæmi má nefna Montréal bókunina um verndun ósonlagsins, Kaupmannahafnarsamninginn um mengun sjávar og Baselsamninginn um flutning og förgun spilliefna (Vefsíða Umhverfisráðuneytisins, e.d.). Af þessum ástæðum má ekki þakka EES-samningnum algjörlega fyrir stöðu Íslands í umhverfismálum, því að sem þátttakandi í alþjóðasamfélaginu hreinlega neyðast ríki til þess að gangast undir ákveðna skilmála og svara kröfum annarra ríkja til þess að komast hjá viðskiptalegum þvingunum (Ingimar Sigurðsson, 2008).

5.1 Umhverfismál og náttúruvernd

Í þriðja kafla fimmtu greinar EES- samningsins er kveðið svo á að markmið samningsins skuli vera „a) að varðveita, vernda og bæta umhverfið, b) að stuðla að því að vernda heilsu manna, c) að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.” (EES-samningurinn, e.d., 3. kafli, 5.gr.). Þegar markmiðin eru skoðuð má í rauninni spyrja sig að því , hvernig það markmið að varðveita, vernda og bæta umhverfið tengist ekki náttúruvernd og hvernig hægt sé að aðskilja náttúruvernd frá umhverfisvernd. Þar sem að sérstaklega var samið um það við undirskrift EES- samningsins fyrir 16 árum síðan að almenn náttúruvernd félli utan gildissviðs samningsins, þá hlýtur samt sem áður að vera skýr skilgreining þarna á milli, sem að tekið er mið af þegar nýjum lögum og reglugerðum er bætt inn í samninginn. Það virðist þó ekki vera, þar sem tekið er fram í skýrslu Ingibjargar Sólrúnar Gísladóttur: *Ísland á innri markaði Evrópu*, að:

oft þurfi að skoða sérstaklega hvernig reglur falli að EES- samningnum í því samhengi og þá eftir atvikum aðlaga texta reglnanna að samningnum eftir því sem tilefni er til. Þar sem það getur verið skilgreiningaratriði hvað falli undur náttúruvernd og hvað ekki geta mörk þess hvað fellur undir gildissvið EES-samningsins stundum reynt óljós. Kallar þessi málaflokkur því á árverkni og öfluga hagsmunagæslu af hálfu íslenskra stjórnvalda (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 13).

Samningurinn byggir í raun á þeim reglum sem minnst var á hér fyrir framan, og þá sér í lagi forvarnarreglunni, mengunarbótareglunni og 75. grein samningsins tekur sérstaklega á verndarlögmálinu. Það er, „Verndarráðstafanirnar, sem um getur í 74.gr [hér er átt við viðaukana] eru því ekki til fyrirstöðu að einstakir samningsaðilar láti strangari verndarráðstafanir halda gildi sínu eða grípi til þeirra enda samrýmist þær samningi þessum. (EES-samningurinn, e.d., 3. kafli, 75.gr.) Hér má sjá skýra skírskotun í áður nefnt verndarlögmál, að sérhver ríkisstjórn má setja fram strangari ráðstafanir varðandi umhverfismál ef það land sem við á telur þörf á því. Samt sem áður á það að vera fullljóst að með því að setja umhverfismál inn í samning eins og EES-samninginn er verið að kveða á um samvinnu EES- ríkjanna á sviði umhverfismála og því ber þeim ríkum sem að samþykkja samninginn að virða það markmið og taka fullan þátt.

Þrátt fyrir sístækkandi málaflokk nær samningurinn samt einungis yfir hluta umhverfisstefnu Evrópusambandsins, hann nær til að mynda ekki yfir almenna náttúruvernd, dýravernd eða auðlindastjórnun. (Ingimar Sigurðsson, 2008). Samt sem

áður hafa margar nýjar löggjafir litið dagsins ljós á síðustu árum, og stærsti hluti þeirra hefur verið tekinn upp á grundvelli EES-samningsins (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 12).

5.2 Hagsmunagæsla innan EES-samningsins

Aðkoma Íslands takmarkast við fyrstu stig tillaganna frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem að þýðir einfaldlega að um leið og mál eru komin lengra á veg, þá hafa íslensk stjórnvöld lítið um málið að segja (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, 2008: 1). Þegar undirbúningsvinnu er lokið, er afskiptum Íslands að EES í rauninni lokið, þar eð það var aldrei ætlunin að veita EES-ríkjunum sama aðgang og aðildarríki ESB hafa að umræðu, mótun og töku ákvarðana innan sambandsins (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 98).

Það er í raun samningurinn sjálfur sem að ræður því hvaða tilskipanir falla undir hann og hverjar ekki. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, Evrópuþingið og ráðherraráðið meta hvaða lög og reglugerðir ættu að falla undir EES-samninginn. Þó er það ekki þar með sagt að það fari inn í samninginn, því þetta er einungis mat sambandsins. Síðan er það metið hjá ráðuneytum og sérfræðinganefndum sem EES-ríkin hafa aðgang að hvort að þeir aðilar séu sammála og þá hvort að viðkomandi lög falli að hálfu eða öllu leyti undir samninginn, hvort að aðlögunar sé þörf og svo framvegis. Sú nefnd sem tekur lokaákvörðunina er hin svokallaða sameiginlega EES-nefnd, en í henni eru fulltrúar fastanefndar EFTA og fulltrúar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Um leið og nefndin hefur ákveðið að tiltekna reglur falli undir EES-samninginn, þá skuldbinda þessar ákvarðanir ríkin að þjóðarrétti (Ingimar Sigurðsson, 2008, Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 98-100).

5.3 Mikilvægi hagsmunagæslu

Sökum þess hve umhverfismál eru orðin stór þáttur innan bæði EES- samningsins og Evrópusambandsins og líklega sá þáttur sem er í einna mestri uppsveiflu þessa dagana, er hagsmunagæsla mikilvæg og verður mikilvægari með hverju ári. Í fyrsta lagi vegna þess að eins og áður er getið eru áhrif Íslands aðallega á frumstigum tillaganna, vegna þess að EES-aðildin veitir Íslandi ekki beinan aðgang að ráðherraráðinu og

framkvæmdastjórninni þar sem að ákvarðanir eru teknar. Það er framkvæmdastjórn ESB sem hefur skyldu til þess að koma þeim athugasemdum sem að EES-ríkin kunna að hafa á framfæri og eins hefur framkvæmdastjórnin það hlutverk að tala máli EES-ríkjanna innan annarra stofnanna ESB (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 81). Í stofnun eins og Evrópsambandinu sem tekur sífelldum breytingum hefur vægi framkvæmdastjórnarinnar minnkað mjög mikið frá undirritun EES-samningsins og vægi Ráðherraráðsins og Evrópuþingsins aukist að sama skapi. Í dag eru um 95% tilskipana innan ESB teknar með samákvörðunarferli (e. *co-decision procedure*) en í því felst í stuttu máli aukin áhrif Evrópuþingsins á lagasetninguna þar sem þörf er á samþykki þess og ráðherraráðsins þegar á að taka ákvarðanir. (Neil Nugent, 2006: 410). Þetta gerir það að verkum að framkvæmdastjórnin þarf að eyða meiri kröftum í að koma sjálfri sér á framfæri og ná fram sínum markmiðum í viðræðum við aðrar stofnanir og aðildarríki ESB, og þar af leiðandi er erfiðara að fá framkvæmdastjórnina til þess að tala máli EES- ríkjanna (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 105). Að auki hefur EFTA ríkjunum fækkað talsvert frá undirskrift EES-samningsins, úr sex EFTA ríkjum á móti tólf ESB ríkjum yfir í þrjú EFTA ríki á móti 27 ESB ríkjum. Þetta gæti hafa gert það að verkum að þrátt fyrir óbreytta formlega stöðu samningsins hefur töluvert dregið úr pólitísku jafnvægi hans gagnvart ESB og þar af leiðandi ef til vill minni áhugi hjá framkvæmdastjórninni að standa vörð um hagsmuni EFTA-ríkjanna (Eiríkur Bergmann Einarsson, 2003: 107). Þegar tekið er mið af stærð ESB við undirritun EES-samningsins, og þær breytingar sem að orðið hafa síðan þá, og þá sérstaklega í tengslum við fleiri aðildarríki, sem mörg hver eru fyrrverandi Sovétríki og mun styttra á veg komin í þróun samanborið við ríki Vestur-Evrópu sem og aukið umfang sambandsins á öllum sviðum, þá kemur áhugaleysi framkvæmdastjórnarinnar ekki á óvart. Ef til vill er samt ekki hægt að kalla þetta áhugaleysi, heldur einfaldlega það, að verkefni Framkvæmdastjórnarinnar eru orðin svo mörg og viðamikil, að samningur við þrjú ríki sem að standa utan Evrópusambandsins situr á hakanum.

Í ljósi minnkandi getu og áhuga framkvæmdastjórnarinnar er því ekki síður mikilvægt fyrir íslensk stjórnvöld að sinna hagsmunagæslu af miklum móð. Þar sem að umhverfismál falla út fyrir jaðarmálin en eru samt flokkuð sem hluti af EES-samningnum og þær ákvarðanir sem að teknar eru snerta öll stig þjóðfélagsins er sérstaklega mikilvægt

að gæta og tryggja að hagsmunum þjóðarinnar sé borgið innan samningsins. Til eru svokallaðar efnislegar aðlaganir sem að stundum hafa verið notaðar þegar samið er um viðbætur við samninginn. Þessar aðlaganir eru til dæmis breytingar á gerðum eða undanþágur og þá er ástæðan oftast sérstakar aðstæður á Íslandi og hefur Ísland fengið þó nokkrar aðlaganir á þessum forsendum í umhverfismálum. Ástæðan fyrir þessum aðlögunum er sú að aðstæður á Íslandi eru oft ekki eins og á meginlandi Evrópu og því eiga tilskipanir ekki alltaf við. Sem dæmi má nefna aðlaganir vegna áðurnefndrar vatnatilskipunar, þar sem að tillit verður tekið til landfræðilegra aðstæðna hér á landi. (Forsætisráðuneytið, 2007: 32-33). Þó svo að sýna þurfi fram á sérstöðu Íslands, er rétt að taka fram að Ísland fær aldrei aðlaganir nema það sé bundið við ákveðin atriði eins og til dæmis í sorpbrennslumálum. Margar sorpbrennslur á Íslandi uppfylltu ekki þær kröfur sem að gerðar voru, en samið var um aðlögun í því tilviki. Þá var einnig samið um sömu aðlögun fyrir grísku eyjarnar, þar eð að Ísland fær aldrei aðlögun nema að fyrir því sé hliðstæða hjá öðrum ríkjum, enda er hreinlega ekki hægt, í sambandi sem að telur tæplega 500 milljónir manna, að land með 300 þúsund íbúa fái sérmeðferð (esb.is,e.d., Ingimar Sigurðsson, 2008).

6. Umhverfisstefna ESB – að fara alla leið?

Mikið hefur verið rætt og ritað um hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu og þá sérstaklega í ljósi þess að ríkið hefur nú þegar tekið upp stærstan hluta laga sambandsins með EES- samningnum. Ef horft er á málið út frá umhverfisstefnunni þá hafa eins og áður er komið fram, stærsti hluti umhverfislaga Evrópusambandsins verið tekinn upp í íslenskan rétt. Ef horft er á málið frá sjónarhorni umhverfisstefnunnar þá hefur, eins og áður hefur verið bent á, stærsti hluti umhverfislaga Evrópusambandsins verið tekinn upp í íslenskan rétt.

Eins og fram hefur komið er umhverfisstefna Evrópusambandsins gríðarlega viðamikil stefna, hún snertir nánast öll önnur svið og krefst því æ meiri athygli frá stjórnendum og hagsmunaaðilum. Í raun má segja að þar sem stærsti hluti löggjafarinnar er nú þegar komin í íslenskan rétt ætti innganga ekki að breyta miklu. Á móti kemur hins vegar að það er vafamál hvort að sá hluti sem eftir er, náttúruvernd, eigi mikið sameiginlegt með stefnu Evrópusambandsins. Ef litið er á þá þætti í umhverfisstefnunni sem að snerta náttúruvernd og þar af leiðandi sá hluti stefnunnar sem að ekki er tekinn inn í íslenskan rétt, þá er munurinn ekki ýkja mikill.

Undir almennri náttúruvernd og dýravernd er það einna helst Evrópunet verndarsvæða (*Natura 2000 framework*) sem að snýst um verndun á líffræðilegri fjölbreytni og dýralífi. Tilgangurinn er að vernda viðkvæm umhverfi sem hjálpar svo að tryggja lífsskilyrði dýra og plantna. (natura.org, e.d.). Þetta Evrópunet byggir aðallega á svokallaðri fuglatilskipun frá 1979 og umhverfistilskipun frá 1991. (natura.org, e.d.).

Ísland aftur á móti kom nýlega fram með stefnumörkun um líffræðilega fjölbreytni sem að byggir á Samningi Sameinuðu Þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni frá árinu 1993. Sá samningur setur alþjóðlegar skuldbindingar á Ísland og byggir á 27 aðgerðum undir 10 markmiðum (vefsíða Umhverfisráðuneytisins, 22/08/2008). Þegar fljótt er á litið eiga stefna ESB og stefna Íslands æði margt sameiginlegt á þessu sviði, með sömu markmið og svipaðar leiðir til að ná fram þeim markmiðum. Því er það svo, að þrátt fyrir þessa undanþágu sem náttúru- og dýravernd Íslands hefur frá EES-samningnum, þá er ekki þar með sagt að himinn og haf skilji þar á milli.

Aftur á móti hefur Evrópunet verndarsvæða náð undraverðum árangri í náttúruvernd, og hefur á margan hátt stuðlað að frekari náttúruvernd hjá minna þróuðum ríkjum sambandsins, sem og gefið þeim tækifæri á að beita sér og fjármagna verndun náttúrusvæða sem hefðu að öðrum kosti ef til vill eyðilagst (natura.org, e.d.). Af þessu má sjá, að kostir og gallar fylgja hugsanlegri aðild að Evrópusambandinu fyrir umhverfisstefnuna. Annars vegar hefur Ísland sína eigin stefnu í náttúruvernd og fylgir alþjóðasamningum en hins vegar hefur það sýnt sig að aukin samvinna skilar betri og hraðari árangri, samanber þær framfarir sem nú þegar hafa átt sér stað hraðar í umhverfismálum vegna EES-samningsins. Einnig er rétt að minnst á í þessu ljósi eina af þeim reglum sem getið er hér að framan, verndarregluna, sem gefur ríkjum rétt á að taka hærri staðla innan síns ríkis heldur en þeir sem að Evrópusambandið setur fram.

Einnig er það þannig, að þrátt fyrir að Evrópusambandið sé tregt að gefa sér aðlaganir, þá er að finna í Rómarsáttmálanum sérákvæði um eyjar og héruð sem eru í mikilli fjarlægð frá meginlandi Evrópu. Ísland myndi mjög líklega falla undir þessa skilgreiningu og því má alltaf velta þeim möguleika fyrir sér að ef viss atriði umhverfisstefnu Evrópusambandsins sem ekki er þegar búið að taka upp hér á landi séu virkilega óhentug, til dæmis þegar kemur að dýravernd, þá væri þetta ákvæði möguleiki sem að vert væri að athuga nánar (Utanríkisráðuneytið, 2000: 80).

6.1 Orðspor og sérfræðikunnátta

Ein helsta hindrun, og rök gegn inngöngu, hefur oft og tíðum verið sú, að skerðing á innra fullveldi þjóðarinnar væri of mikil og oft hefur verið rætt um hreint og beint framsal fullveldis. Þó eru ýmsar aðrar leiðir til í stöðunni og Gunnhildur Lily Magnúsdóttir kemur með áhugavert innlegg í grein sinni *Norræn áhrif á umhverfisstefnu ESB* sem auðvelt ætti að vera að heimfæra á íslenska stjórnkerfið. Þar heldur hún því fram að áhrif Svíþjóðar, Danmerkur og Finnlands á umhverfisstefnuna innan Evrópusambandsins hafi gert það að verkum að ríkin séu í raun valdameiri í umhverfismálaflokki sambandsins en stærð þeirra segir til um. Ástæðuna segir Gunnildur Lily liggja í því að í fyrsta lagi leggi þau áherslu á að hafa gott orðspor í umhverfismálum, í öðru lagi að ríkin búi yfir sérfræðikunnátta sem að nýtist sambandinu og í þriðja lagi að þau búi yfir svokallaðri fyrirmyndarhegðun, að hegðun þessarra ríkja í umhverfismálum sé til fyrirmyndar og gefi

í raun fordæmi til annarra ríkja sambandsins. (Gunnhildur Lily Magnúsdóttir, 2007: 141-143).

Ef Ísland gengi inn í Evrópusambandið á komandi árum er fullljóst að ákveðnar breytingar myndu eiga sér stað í stjórnsýslu landsins. Samt sem áður búa Íslendingar yfir það mikilli þekkingu og sérkunnáttu á umhverfismálum og nýtingu endurnýtanlegrar orku, að það mætti gefa sér að sú kunnáttu gæti komið að gagni fyrir aðrar þjóðir í nánustu framtíð. Að auki er staðreyndin sú að í viðkvæmum málaflokkum eins og umhverfismálum, þar sem frekari hagsmunagæslu er þörf, er hreinlega nauðsynlegt að aðkoma Íslands verði nánari heldur en einungis á frumstigi tillagna.

7. Lokaorð

Umhverfisstefna Evrópusambandsins kom svo sannarlega ekki eins og þruma úr heiðskíru lofti, heldur hefur hún þróast jafnt og þétt allt frá því að fyrsta aðgerðaáætlunin fyrir umhverfið leit dagsins ljós árið 1973. Ýmsir þættir komu því til leiðar að umhverfisstefna var sett inn í stefnumál Evrópubandalagsins og þá má sérstaklega nefna efnahagslega þætti, aukna umhverfisvitund almennings og viðurkenningu hlutaðeigandi ríkisstjórna á þverþjóðlegum umhverfisvandamálum sem að þörf var á að kljást við í sameiningu. Aðaláherslumálin hafa haldist nokkuð stöðug í gegnum tíðina svo sem líffræðileg fjölbreytni, mengunarvarnir og úrgangsmál en eins hafa ný mál bæst við sem í raun njóta forgangs innan sambandsins eins og sjálfbær þróun og loftlagsbreytingar. Því má segja að aðaláherslumál stefnunnar hafi í raun ekki breyst mjög mikið en þeim hefur fjölgað. Áherslan á að tilgangur stefnunnar sé fyrst og fremst að auðvelda efnahagslega samvinnu milli ríkja hefur breyst í hreina og beina umhverfisvernd, þó svo að efnahagslegir þættir hafi ennþá áhrif á stefnuna. Eins hefur góður árangur náðst í að samþætta umhverfisstefnuna við aðrar stefnur sambandsins þó svo að mismunandi hagsmunir séu í húfi sem ekki eiga alltaf samleið. Hvatar stefnunnar koma svo allstaðar frá, bæði formlegir þættir, markmið og lögmál sem og óformlegur þrýstingur og ófyrirsjáanlegir atburðir.

Staða umhverfisstefnunnar í dag er nokkuð góð þó svo að ýmislegt mætti betur fara. Loftlagsmál eru í fyrsta sæti yfir öll stefnumál Sambandsins og því miður virðist það vera sem svo að önnur umhverfismál hafi fallið í skuggann af þeim. Þrátt fyrir að undraverður árangur og hugmyndauðgi hafi einkennt loftlagsstefnu Evrópusambandsins, til dæmis í viðskiptakerfi með losunarheimildir, þá mega önnur stefnumál ekki falla algjörlega í skuggann af henni.

Ísland tengist umhverfisstefnunni í gegnum EES-samninginn, samning um evrópskt efnahagssvæði sem gekk í gildi árið 1994. Þó svo að markmið samningsins snúist að fjórfrelsinu þá eru umhverfismál talin eitt af jaðarmálum þess og falla því inn í samninginn. Tilgangur þess að setja umhverfismál inn í samninginn er sá að ná fram þeirri grunnsamræmingu innan aðildarríkjanna sem þarf til að tryggja sanngjarna samkeppni. Almenn náttúru- og dýravernd fellur þó utan gildissvið samningsins, en samt

sem áður tekur Ísland yfir löggjöf Evrópusambandsins á ýmsum sviðum, allt frá mati á umhverfisáhrifum yfir í loftlagsstefnu Evrópusambandsins um viðskipti með losunarheimildir sem skipar nú þegar stóran sess innan íslenska stjórnkerfisins og á eflaust eftir að verða viðameiri með árunum.

Þrátt fyrir mikilvægi EES-samningsins í umhverfismálum og þeirri staðreynd að umbætur á þessu sviði hafa orðið hraðari en ella sökum samningsins, þá setur hann töluverðar skorður. Aðkoma Íslands takmarkast við fyrstu stig tillaganna frá framkvæmdastjórn sem þýðir að um leið og tillögurnar eru komnar í ákvörðunartöku- og lagasetningarferli innan sambandsins eru áhrif Íslands á gang mála nánast engin. Af þeim ástæðum er hagsmunagæsla íslenskra yfirvalda á fyrstu stigum afskaplega mikilvæg.

Þar sem að Ísland hefur nú þegar tekið flest stefnusvið umhverfismála Evrópusambandsins inn í EES- samninginn, og það sem að eftir er, almenn náttúru- og dýravernd er ekki svo frábrugðið stefnu Íslands, ætti innganga í Evrópusambandið ekki að hafa mikil áhrif á umhverfismál eins og þau eru í dag og sérstaklega ef verndarreglan, sem gefur ríkjum rétt á að taka hærri staðla innan síns ríkis heldur en þá staðla sem Evrópusambandið setur fram, er tekin með í reikninginn. Að auki búa Íslendingar yfir góðu orðspori og sérfræðipækkingu á mörgum málum er tengjast umhverfismálum og þá sérstaklega í nýtingu endurnýtanlegra orkugjafa og ætti því framganga Íslands innan umhverfisstefnunnar ef til vill að ganga betur en smæð landsins segir til um.

Það er því ljóst að Evrópuvæðing umhverfisins hefur skilað sér í betri samvinnu milli aðildarríkja, aukinni umhverfisvitund almennings með betri hag umhverfisins fyrir brjósti og þar af leiðandi er framtíðin björt ef að áframhaldandi samvinna mun verða í umhverfismálum.

Heimildaskrá

Bruynickx, Hans. (30. nóvember 2007). Munnleg heimild. (Margrét Helga Guðmundsdóttir).

EES-samningurinn. (e.d.). Sótt 14. ágúst 2008 af:

<http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESSamningur//nr/722>

Eiríkur Bergmann Einarsson. (2003). *Evrópusamruninn og Ísland*. Háskólaútgáfan. Reykjavík.

European Environmental Bureau. (2007, júní). *EEB response to the mid-term review of the sixth community environment action programme*. Sótt 25. maí 2008 af:

<http://www.eeb.org/publication/EEB-response-to-the-Mid-Term-Review-of-6EAP-130607.pdf>

European Commission. (2007, apríl). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme*. Sótt 25. maí 2008 af: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0225:FIN:EN:PDF>

Gunnhildur Lily Magnúsdóttir. (2007). Norræn áhrif á umhverfisstefnu ESB. Í Rósa Magnúsdóttir, Silja Bára Ómarsdóttir og Valur Ingimundarson (Ritstj.), *Alþjóðastjórnsmál við upphaf 21. aldar* (bls. 141-162). Alþjóðamálastofun Háskóla Íslands. Reykjavík.

Handbók Stjórnarráðsins um EES. (2003). Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Hay, Christian. (2005). EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. Í S. Scheure (Ritstj.), *Environmental Policy Handbook – A critical analysis of EU Environmental legislation* (bls. 17-30). Sótt 9. apríl 2008 af: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>.

Heimasíða Fastanefndar Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins fyrir Ísland og Noreg: www.esb.is

Heimasíða Natura 2000. Sótt 2. september 2008 af: www.natura.org/about.html

Heimasíða Umhverfissráðuneytisins: www.umhverfissraduneyti.is

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. (2008). *Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu*. Sótt 16. ágúst 2008 af: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/evropuskysrsla.pdf>

Ingimar Sigurðsson. (25. ágúst 2008). Viðtal (Margrét Helga Guðmundsdóttir)

- Lenschow, Andrea. (2002). *Environmental Policy Integration – Greening Sectoral Policies in Europe*. Earthscan. London.
- Lisbon sáttmálinn. (e.d.). Sótt 24. maí 2008 af:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf>
- Lorraine, Elliot. 1998. From Stockholm to Rio. Í Elliot, Lorraine (Ritstj.) *The Global Politics of the Environment*. (bls. 7-26). London. MacMillan Press.
- McCormick, John. 2001. *Environmental Policy in the European Union*. Palgrave, Hampshire.
- Nugent, Neil. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. New York: Palgrave.
- Parson, Edward. 1993. Protecting the Ozone Layer. Í Haas, Keohane, Levy (Ritstj.) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Protection*. (bls. 27-73). Cambridge:MIT.
- Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitaefni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu.* (2002). Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Tilskipun Evrópuráðsins um kröfur varðandi gæði yfirborðsvatns í aðildarríkjum sem nýtt er til drykkjar nr.75/440/EBE.*
- Tilskipun Evrópuþings og Ráðsins um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið nr.2001/42/EB.*
- Tilskipun Evrópuráðsins um mæliaðferðir og tíðni sýnatöku og greiningar á yfirborðsvatni sem nýtt er til drykkjar í aðildarríkjunum nr. 2000/60/EB.*
- Tilskipun Evrópuþings og ráðsins um mat og stjórn á hávaða í umhverfinu nr. 2002/49/EB*
- Tilskipun Evrópuráðsins um urðun úrgangs nr.1999/31/EB*
- Umhverfisráðuneytið. (2008, ágúst). *Stefnumörkun Íslands um líffræðilega fjölbreytni.* Sótt 27. ágúst 2008 af:
http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/liffjolebreytni.pdf
- Umhverfisráðuneytið. (2008, febrúar). *Umhverfismál í EES samstarfinu.* Sótt 16. ágúst 2008 af: <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1197>